Solicitor General Canada
Solliciteur général Canada

ANNUAL REPORT ON THE USE OF ARREST WITHOUT WARRANT PURSUANT TO THE *ANTI-TERRORISM ACT*

SUBSECTION 83.31(3) OF THE *CRIMINAL CODE*

2002

Canada

TABLE OF CONTENTS

	Page
SECTION I – INTRODUCTION	1
SECTION II – OVERVIEW OF ARREST WITHOUT WARRANT POWERS	3
SECTION III – STATISTICS	6
SECTION IV – GENERAL ASSESSMENT	7

SECTION I – INTRODUCTION

Following the tragic events of September 11, 2001, Canada moved rapidly to develop a comprehensive Anti-Terrorism Plan. As part of this plan, the Government introduced the *Anti-terrorism Act* (Bill C-36) in Parliament on October 15, 2001, which later received Royal Assent on December 18, 2001.

Through amendments to the *Criminal Code*, the new Act created measures to take enforcement action in order to prevent terrorist incidents from taking place and provided law enforcement agencies with new investigative tools. Examples of such tools are the amendments introducing the concepts of investigative hearings and preventive arrests.

Pursuant to subsection 83.3(4) of the *Criminal Code*, a peace officer who suspects on reasonable grounds to believe that the detention of a person is necessary to prevent a terrorist activity, may arrest the person without a warrant. The Solicitor General of Canada is required under subsection 83.31(3) of the *Criminal Code* to prepare and submit to Parliament an annual report pertaining to the use of arrest without warrant[1].

The annual report must include: the number of arrests without warrant and the period of detention; and the number of cases in which the person arrested was released by either a peace officer under paragraph 83.3(5)(b) of the *Criminal Code*, or, was released by a judge under paragraph 83.3(7)(a) of the *Criminal Code*.

[1] The Attorney General of Canada is also required, pursuant to subsection 83.31(2) of the *Criminal Code*, to prepare and submit to Parliament an annual report on the use of arrest with warrant.

The legislation also requires the Minister responsible for policing in every province to publish or otherwise make available to the public an annual report pertaining to the use of arrest without warrant, the period of detention and the number of cases where a person was arrested without warrant and subsequently released.

The 2002 annual report of the Solicitor General of Canada is organized in the following manner:

- Section I provides a brief background on the development of the *Anti-terrorism Act* and the annual report requirements;

- Section II provides an overview of the key procedural requirements of the arrest without warrant power;

- Section III presents data provided by the Royal Canadian Mounted Police and Department of Justice; and

- Section IV provides a general assessment of the data results.

SECTION II – OVERVIEW OF ARREST WITHOUT WARRANT POWERS

A key focus of the Government's anti-terrorism strategy is to prevent terrorist incidents by providing the necessary tools to police, prosecutors and the courts. Section 83.28 and 83.29 of the *Criminal Code* allow a peace officer, "for purposes of an investigation of a terrorism offence", to apply *ex parte* to a judge for an order to gather information relevant to that investigation. This procedure has parallels in Canadian mutual legal assistance legislation. It authorizes the judge to order the examination of a material witness who may possess information regarding a terrorist offence that has been, or may be, committed. The procedure is not designed to initiate a prosecution against the individual and, in fact, the person is protected by subsection 83.28(10) from his or her statements being used in any criminal proceeding against him or her. Other safeguards of the individual's rights are built into the procedure.

Section 83.3 of the *Criminal Code* allows a peace officer to make an arrest, inter alia, where there are reasonable grounds to believe that the person will commit a terrorist act. Subsection 83.3(4) allows a peace officer to arrest without a warrant under exceptional circumstances when it is believed a terrorist act is about to occur, and it is impractical to obtain the necessary warrant in time. The philosophy behind this power is that prevention is the most effective approach to combat terrorism.

SECTION II – OVERVIEW OF ARREST WITHOUT WARRANT POWERS

The following are the key features of the arrest without warrant regime:

- A peace officer must believe on reasonable grounds that a terrorist activity will be carried out and must suspect on reasonable grounds an arrest is necessary to prevent the carrying out of a terrorist activity;

- Exigent circumstances make it impracticable to obtain the consent of the Attorney General and to lay an information before a provincial court judge; and

- A peace officer suspects on reasonable grounds that the detention of a person in custody is necessary to prevent a terrorist activity.

When the above conditions are met, the person may be arrested without warrant.

The following are the key features of the procedural regime:

- The arresting officer is required to lay an information with the consent of the Attorney General of Canada before a provincial court judge with respect to the reasonable grounds for the arrest;

- A person arrested without warrant can be released before being taken before a provincial court judge by the arresting officer or officer in charge;

- A person arrested without warrant and detained in custody shall be taken before a provincial court judge, if the judge is available, within 24 hours. If a provincial court judge is not available within 24 hours after the person has been arrested, the person shall be taken before a provincial court judge as soon as possible; and

- Once before the provincial court judge, an order can be made by the judge to release the person if an information has not been laid. Where an information has been laid, the judge can order the person released unless the peace officer can show cause why the detention is necessary. The judge can also adjourn the matter to a hearing that must occur within 48 hours.

Both the investigative hearing and preventive arrest provisions are subject to annual reporting requirements and are sunsetted—they expire at the end of the fifteenth sitting day of Parliament after December 31, 2006, unless, before the end of that day, an extension by resolution is sought and passed by both Houses of Parliament.

Subsection 83.31(4) of the *Criminal Code* imposes some limitations on the annual report in that the information disclosed shall not compromise or hinder any ongoing investigations or endanger the life or safety of anyone. In addition, the disclosure shall not prejudice any legal proceedings or otherwise be contrary to the public interest.

SECTION III – STATISTICS

Paragraphs 83.31(3)(a) and 83.31(3)(b) of the *Criminal Code* require the Solicitor General of Canada to report on an annual basis information relating to:

83.31(3)(a)

- **The number of arrests without warrant.**
- **The period of the arrested person's detention in each case.**

From December 24, 2001, to December 24, 2002, both the Royal Canadian Mounted Police and the Department of Justice Federal Prosecution Services report that there were no arrests without warrant pursuant to subsection 83.3(4) of the *Criminal Code*. As such, there is no data to report in relation to the period of the arrested person's detention.

83.31(3)(b)

- **The number of cases where a person arrested without a warrant was released by a peace officer.**
- **The number of cases where a person arrested without a warrant was released by a judge.**

Since no arrests without warrant were made under subsection 83.3(4), there is also no data to report as per paragraph 83.31(3)(b). This has been confirmed by the Royal Canadian Mounted Police and Department of Justice Federal Prosecution Services.

SECTION IV – GENERAL ASSESSMENT

The provisions in the *Anti-terrorism Act* for investigative hearings and preventive arrests were intended to provide tools to the police, prosecutors and courts in support of effective identification and investigation of terrorist threats and activities, within the general objective of preventing the occurrence of such activities.

The fact that subsection 83.3(4) of the *Criminal Code* was not exercised by the Royal Canadian Mounted Police during the first year of the *Anti-terrorism Act*'s existence illustrates several things.

It is an indication that the power of arrest provision is seen as a uniquely preventive measure by the police. It illustrates that law enforcement do not take lightly the carefully circumscribed powers that they have been given in the *Anti-terrorism Act* and are sensitive to the implications of exercising such powers.

The result is that this provision of the *Anti-terrorism Act* is fulfilling its original intent: ensuring the legislative means of protecting Canadians and the global community, while at the same time respecting Canadian values of fairness and human rights.

The annual reporting requirements within the *Anti-terrorism Act* will continue to provide a useful means of analyzing the utility of these measures, if and when they are used. The third-year comprehensive review of the *Anti-terrorism Act* will provide a further opportunity to assess the usefulness of the provisions and to hear from stakeholders.

Solicitor General Canada
Solliciteur général Canada

RAPPORT ANNUEL SUR L'UTILISATION DE L'ARRESTATION SANS MANDAT EN VERTU DE LA *LOI ANTITERRORISTE*

PARAGRAPHE 83.31(3) DU *CODE CRIMINEL*

2002

Canada

TABLE DES MATIÈRES

	Page
PARTIE I – INTRODUCTION	1
PARTIE II – APERÇU DES POUVOIRS D'ARRESTATION SANS MANDAT	3
PARTIE III – STATISTIQUES	7
PARTIE IV – ÉVALUATION GÉNÉRALE	8

PARTIE I – INTRODUCTION

Dans la foulée des événements tragiques du 11 septembre 2001, le Canada s'est empressé d'élaborer un Plan antiterroriste complet. Dans le cadre de ce plan, le gouvernement a présenté la *Loi antiterroriste* (projet de loi C-36) au Parlement le 15 octobre 2001, qui a par la suite reçu la sanction royale le 18 décembre 2001.

Au moyen de modifications au *Code criminel*, la nouvelle *Loi* a créé des mesures visant à prévenir les incidents terroristes et à fournir aux organismes d'application de la loi de nouveaux instruments d'enquête. Des exemples de ces instruments sont les concepts de l'investigation et de l'arrestation à titre préventif.

Conformément au paragraphe 83.3(4) du *Code criminel*, l'agent de la paix, s'il a des motifs raisonnables de soupçonner que la mise sous garde de la personne est nécessaire afin de l'empêcher de mettre à exécution une activité terroriste, peut, sans mandat, arrêter la personne. En vertu du paragraphe 83.31(3) du *Code criminel*, chaque année, le solliciteur général du Canada doit établir et faire déposer devant le Parlement un rapport sur l'utilisation de l'arrestation sans mandat[1].

Le rapport annuel doit notamment contenir : le nombre d'arrestations effectuées sans mandat et la durée de la détention de la personne, le nombre de cas d'arrestation et de

[1] En vertu du paragraphe 83.31(2) du *Code criminel*, chaque année, le procureur général du Canada doit également établir et faire déposer devant le Parlement un rapport sur l'utilisation de l'arrestation sans mandat.

mise en liberté par l'agent de la paix au titre de l'alinéa 83.3(5)*b*) du *Code criminel* ou par un juge au titre de l'alinéa 83.3(7)*a*) du *Code criminel*.

La *Loi* exige également que, chaque année, le ministre responsable de la sécurité publique dans chaque province publie, ou mette à la disposition du public de toute autre façon, un rapport sur l'utilisation de l'arrestation sans mandat, la durée de la détention et le nombre de cas où une personne a été arrêtée sans mandat, puis libérée.

Le rapport annuel de 2002 du solliciteur général du Canada est organisé de la façon suivante :

- La Partie I fournit quelques renseignements généraux sur l'élaboration de la *Loi antiterroriste* et les obligations de faire rapport chaque année.

- La Partie II fournit un aperçu des principales modalités d'application du pouvoir d'arrestation sans mandat.

- La Partie III présente des statistiques fournies par la Gendarmerie royale du Canada et le ministère de la Justice.

- Le Partie IV fournit une évaluation générale des statistiques.

PARTIE II – APERÇU DES POUVOIRS D'ARRESTATION SANS MANDAT

L'un des éléments clés de la stratégie antiterroriste du gouvernement consiste à donner les outils nécessaires à la police, aux procureurs et aux tribunaux pour prévenir les incidents terroristes. Les articles 83.28 et 83.29 du *Code criminel* permettent à l'agent de la paix, « pour la conduite d'une enquête relative à une infraction de terrorisme », de demander à un juge, en l'absence de toute autre partie, de rendre une ordonnance autorisant la recherche de renseignements. Ces dispositions sont semblables à des dispositions de la *Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle*. Elles permettent au juge d'ordonner l'interrogation d'un témoin important qui pourrait avoir des renseignements sur une infraction de terrorisme qui a été ou qui pourrait être commise. Ces dispositions ne sont pas conçues pour engager des poursuites contre la personne et, en fait, la personne est protégée par le paragraphe 83.28(10) qui stipule que ses réponses ne peuvent être utilisées ou admises contre elle dans le cadre de poursuites criminelles. Les dispositions comprennent d'autres garanties des droits de la personne.

L'article 83.3 du *Code criminel* permet à l'agent de la paix de procéder à une arrestation, notamment lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une activité terroriste sera mise à exécution. Aux termes du paragraphe 83.3(4), l'agent de la paix peut arrêter sans mandat la personne lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'un acte terroriste pourrait être posé et que l'urgence de la situation rend difficilement réalisable le dépôt d'une dénonciation. La théorie qui sous-tend ce pouvoir est que la prévention est la façon la plus efficace de lutter contre le terrorisme.

PARTIE II – APERÇU DES POUVOIRS D'ARRESTATION SANS MANDAT

Voici les principaux éléments de l'arrestation sans mandat :

- L'agent de la paix doit avoir des motifs raisonnables de croire qu'une activité terroriste sera mise à exécution et doit avoir des motifs raisonnables de soupçonner que l'arrestation d'une personne est nécessaire pour éviter la mise à exécution de l'activité terroriste.

- L'urgence de la situation rend difficilement réalisable l'obtention du consentement du procureur général et le dépôt d'une dénonciation devant un juge de la cour provinciale.

- L'agent de la paix a des motifs raisonnables de soupçonner que la mise sous garde de la personne est nécessaire afin de l'empêcher de mettre à exécution une activité terroriste.

Lorsque les conditions susmentionnées sont respectées, la personne peut être arrêtée sans mandat.

Voici les principaux éléments de la procédure :

- L'agent de la paix qui a effectué l'arrestation doit déposer une dénonciation avec le consentement du procureur général du Canada devant un juge de la cour provinciale en ce qui concerne les motifs raisonnables de l'arrestation.

PARTIE II – APERÇU DES POUVOIRS D'ARRESTATION SANS MANDAT

- La personne arrêtée sans mandat peut être mise en liberté avant d'être conduite devant un juge de la cour provinciale par l'agent de la paix ou le fonctionnaire responsable.

- La personne arrêtée sans mandat et mise sous garde est conduite devant un juge de la cour provinciale, si le juge est disponible, dans un délai de vingt-quatre heures. Si un juge de la cour provinciale n'est pas disponible dans un délai de vingt-quatre heures après l'arrestation, la personne est conduite devant un juge de ce tribunal le plus tôt possible.

- Une fois que la personne est conduite devant le juge, ce dernier ordonne qu'elle soit mise en liberté si aucune dénonciation n'a été déposée. Si une dénonciation a été déposée, le juge ordonne que la personne soit mise en liberté, sauf si l'agent de la paix fait valoir que sa mise sous garde est nécessaire. Le juge peut ajourner la comparution, mais l'ajournement ne peut excéder quarante-huit heures.

Les dispositions concernant l'investigation et l'arrestation à titre préventif doivent faire l'objet d'un rapport annuel et d'une temporisation. Elles cessent de s'appliquer à la fin du quinzième jour de séance postérieur au 31 décembre 2006, sauf si, avant la fin de ce jour, ces articles sont prorogés par résolution adoptée par les deux chambres du Parlement.

Le paragraphe 83.31(4) du *Code criminel* stipule que sont exclus du rapport annuel les renseignements dont la divulgation compromettrait une enquête en cours ou nuirait à une telle enquête ou mettrait en danger la vie ou la sécurité d'une personne. De plus, la divulgation ne doit pas porter atteinte à une procédure judiciaire, ni être contraire à l'intérêt public.

PARTIE III – STATISTIQUES

Les alinéas 83.31(3)*a*) et 83.31(3)*b*) du *Code criminel* stipulent que, chaque année, le solliciteur général du Canada établit un rapport contenant notamment les renseignements ci-après :

83.31(3)*a*)

- **Le nombre d'arrestations effectuées sans mandat.**
- **La durée de la détention de la personne dans chacun des cas.**

Du 24 décembre 2001 au 24 décembre 2002, la Gendarmerie royale du Canada et le Service fédéral des poursuites du ministère de la Justice ont déclaré qu'aucune arrestation sans mandat n'avait été effectuée en vertu du paragraphe 83.3(4) du *Code criminel*. Il n'existe donc pas de statistiques sur la durée de la détention de la personne.

83.31(3)*b*)

- **Le nombre de cas d'arrestation sans mandat et de mise en liberté par l'agent de la paix.**
- **Le nombre de cas d'arrestation sans mandat et de mise en liberté par un juge.**

Puisque aucune arrestation sans mandat n'a été effectuée en vertu du paragraphe 83.3(4), il n'y a donc pas de statistiques à déclarer au sens de l'alinéa 83.31(3)*b*). Ces renseignements ont été confirmés par la Gendarmerie royale du Canada et Service fédéral des poursuites du ministère de la Justice.

PARTIE IV – ÉVALUATION GÉNÉRALE

Les dispositions de la *Loi antiterroriste* concernant les investigations et les arrestations à titre préventif visent à fournir des outils à la police, aux procureurs et aux tribunaux pour les aider à bien reconnaître les menaces et les activités terroristes et à enquêter sur ces dernières dans le cadre de l'objectif général qui consiste à prévenir que de telles activités aient lieu.

Le fait que la Gendarmerie royale du Canada n'ait pas effectué d'arrestations en vertu du paragraphe 83.3(4) du *Code criminel* au cours de la première année d'existence de la *Loi antiterroriste* est révélateur.

Ce fait montre que la police perçoit le pouvoir d'arrestation sans mandat comme une mesure de prévention uniquement. Les organismes d'application de la loi ne prennent pas à la légère les pouvoirs soigneusement définis qui leur ont été conférés par la *Loi antiterroriste* et ils sont sensibles aux répercussions de l'application de tels pouvoirs.

Par conséquent, les dispositions de la *Loi antiterroriste* réalisent leur dessein initial : elles garantissent des moyens législatifs pour protéger les Canadiens et la collectivité mondiale tout en respectant les valeurs de justice et les droits des Canadiens.

Les obligations de faire rapport chaque année, comprises dans la *Loi antiterroriste*, continueront à fournir un moyen utile d'analyser la pertinence de ces dispositions lorsqu'elles sont appliquées. L'examen complet de la *Loi antiterroriste* effectué après

trois ans offrira une autre occasion d'évaluer l'utilité des dispositions et d'entendre les commentaires des intervenants.